

BAFIN VERBRAUCHERBEIRAT UMFASSEN- DER AUFWERTEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung des Finanzmarkts (Finanzmarktdigitalisierungsgesetz)

13. November 2023

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Finanzmarkt

Finanzen@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

| | |
|---|----------|
| I. ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| II. VORBEMERKUNGEN | 4 |
| III. BEDEUTUNG DES VERBRAUCHERBEIRATS | 4 |
| IV. ANMERKUNGEN ZUR STÄRKUNG DES VERBRAUCHERBEIRATS | 6 |
| 1. Besetzung des Beirats (Artikel 19 Nr. 5 und Artikel 22 Nr. 3a) | 6 |
| 2. Aufgabenbeschreibung und Institutionalisierung des Beirats (Artikel 22 Nr. 3b) | 7 |

I. ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Referentenentwurf eines Finanzmarktdigitalisierungsgesetzes vom 23. Oktober 2023 macht das BMF Vorschläge zur Stärkung des Verbraucherbeirats der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).¹

Der Verbraucherbeirat der BaFin wurde mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht 2013 geschaffen. Seitdem ist es Aufgabe des Beirats, die BaFin bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben mit Blick auf die Verbraucher:innen zu beraten.

In ihrem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung vereinbart, die bisherige Reform der BaFin weiter fortzusetzen. Dazu werden eine Reihe von Einzelmaßnahmen aufgelistet, zu der auch eine Stärkung des Verbraucherbeirats gehört.²

Vor diesem Hintergrund begrüßt der vzbv die vorgeschlagene Stärkung des Verbraucherbeirats. Mit Blick auf die politisch bisher offene Frage, wie eine Stärkung erfolgen sollte, möchte der vzbv dafür werben, sowohl die Aufgabenbeschreibung, also auch die Institutionalisierung des Beirats deutlicher aufzuwerten, als im Referentenentwurf bisher vorgesehen.

Im Einzelnen:

- ❖ Die vorgesehene Neuregelung der Besetzung des Beirats ist zu begrüßen. Eine flexible und stärker an der Expertise von Akteuren ausgerichtete Besetzung ist einer starren Besetzung vorzuziehen. Allerdings sollte die Unabhängigkeit von Anbieterinteressen als weiteres Kriterium explizit in § 8a Abs. 1 der Satzung der BaFin verankert und in der Gesetzesbegründung erläutert werden.
- ❖ Die vorgesehene Konkretisierung der Aufgabenbeschreibung des Beirats ist zu begrüßen. Um der Bedeutung des Beirats für die weitere Reform der BaFin noch besser gerecht zu werden, sollte es explizite Aufgabe des Beirats werden, die BaFin auch innerhalb ihres Veränderungsprozesses hin zu einer stärker verbraucherbezogenen Sichtweise zu beraten.
- ❖ Um dem Beirat diese Aufgabe zu erleichtern, sollte er über einen eigenen Etat verfügen, der die Entwicklung von Expertisen zulässt, die nicht oder nur mit erheblichem Aufwand aus dem Beirat selbst heraus mobilisiert werden können. Notwendig sind darüber hinaus eine Geschäftsstelle des Beirats außerhalb der BaFin, in der mehrere hauptamtliche Mitarbeiter:innen den Beirat auch inhaltlich unterstützen sowie eine Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Beirats, die dem zeitlichen Arbeitsaufwand gerecht wird.

¹ BMF (2023): Referentenentwurf eines Finanzmarktdigitalisierungsgesetzes vom 23. Oktober 2023, online verfügbar, zuletzt abgerufen am 13.11.2023.

² Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 135.

II. VORBEMERKUNGEN

Mit dem Referentenentwurf eines Finanzmarktdigitalisierungsgesetzes vom 23. Oktober 2023 macht das BMF zunächst Vorschläge zur Durchführung verschiedener (vollharmonisierter) europäischer Rechtsakte zur Digitalisierung des Finanzmarkts.

Im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs stehen:

- Die notwendigen Regelungen zur Durchführung des im Kern per Verordnung neu geschaffenen Europäischen Rechtsrahmens für Märkte für Kryptowerte (Markets in Crypto Assets – MiCA),
- die Umsetzung des Europäischen-Pakets zur Erhöhung der Sicherheit von Kommunikations- und Informationstechnologien am Finanzmarkt (Digital Operational Resilience Act - DORA) sowie
- die notwendigen Regelungen zur Durchführung der neu gefassten EU-Geldtransferverordnung (Transfer of Funds Regulation).

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf in den Artikeln 19 und 22 Vorschläge zur Stärkung des Verbraucherbeirats der BaFin.

Der vzbv bedankt sich herzlich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Referentenentwurf. Sowohl die Regulierung von Kryptowerten als auch digitalisierungsbezogene Sicherheitsfragen bei Finanzdienstleistern spielen für Verbraucher:innen eine wichtige Rolle. Da die maßgeblichen Regelungsinhalte allerdings bereits auf europäischer Ebene beschlossen wurden, und der vorliegende Entwurf vor allem der Durchführung der europäischen Rechtsakte dient, konzentriert sich die vorliegende Stellungnahme auf die Stärkung des Verbraucherbeirats.

III. BEDEUTUNG DES VERBRAUCHERBEIRATS

Bei der Durchsetzung von Verbraucherrecht kommt der BaFin als für den Finanzmarkt zuständige Aufsichtsbehörde eine Schlüsselrolle zu. Zunächst ist sie unmittelbar für die Durchsetzung des verbraucherschützenden Aufsichtsrechts zuständig. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber ihr mit der Zuweisung des kollektiven Verbraucherschutzes als Aufsichtsziel auch bei der Durchsetzung von verbraucherschützendem Zivilrecht eine stärkere Rolle zugewiesen.³

Mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht aus dem Jahr 2013 und dem Kleinanlegerschutzgesetz aus dem Jahr 2015 wurde der Schutz von Verbraucher:innen am Finanzmarkt erstmals explizit in Struktur und Aufgaben der BaFin verankert. Neben der Einrichtung eines Verbraucherbeirats sowie einer Beschwerdestelle für Verbraucher:innen wurde dazu der „Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen“ als Aufsichtsziel in § 4 Abs. 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) festge-

³ Siehe vzbv (2023): [Finanzaufsicht stärken – Verbraucherschutz verbessern](#), Positionspapier zur weiteren Reform der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, online verfügbar, zuletzt abgerufen am 13.11.2023.

schrieben. Aus Sicht des vzbv markiert diese Erweiterung der Aufsichtsziele den Ausgangspunkt einer Umorientierung im (Selbst-)Verständnis der Finanzaufsicht, weg von einer vorrangig anbieter-, hin zu einer stärker verbraucherbezogenen Sichtweise.

Unabhängig von den gesetzlichen Einzelregelungen ergibt sich die übergeordnete Bedeutung des Verbraucherbeirats damit unmittelbar aus den veränderten Aufsichtszielen: es muss Aufgabe des Beirats sein, die BaFin in ihrem Wandel hin zu einer stärker verbraucherbezogenen Aufsicht zu begleiten.

Den Gesamtkontext der BaFin-Reform und auch die Notwendigkeit eines starken Verbraucherbeirats hat der vzbv im Rahmen eines Positionspapiers erläutert.⁴ Darin begrüßt der vzbv die unterschiedlichen von der Bundesregierung beabsichtigten Reformschritte, zu der auch eine Stärkung des Verbraucherbeirats gehört, regt aber eine umfassende Betrachtungsweise an, die auch den kollektiven Verbraucherschutz als Aufsichtsziel selbst in den Blick nimmt.

Eckpunkte der aus Sicht des vzbv notwendigen Reform der BaFin sind:

- ❖ Der § 4 Abs. 1a FinDAG sollte so konkretisiert werden, dass die BaFin zur Durchsetzung zivilrechtlicher Vorgaben über ein grundsätzliches Eingreifferrnessen verfügt, das allerdings unter den expliziten Vorbehalt des Vorrangs der zivilrechtlichen Durchsetzung durch Verbraucherschutzorganisationen gestellt wird. Gleichzeitig sollten die der BaFin zur Verfügung stehenden Maßnahmen durch einen Beispielskatalog konkretisiert werden.
- ❖ Um den Verbraucherschutz im Aufsichtsrecht zu stärken, sollte das Kreditwesengesetz (KWG) um verbraucherschützende Wohlverhaltenspflichten für die Erbringung von Bankdienstleistungen ergänzt werden.
- ❖ Um die notwendige Umorientierung im (Selbst-)Verständnis der Finanzaufsicht hin zu einer stärker verbraucherbezogenen Sichtweise zu unterstützen, sollte der Verbraucherbeirat der BaFin gestärkt werden. Der Beirat sollte zukünftig als Diskussionsplattform für die Verbesserung des Verbraucherschutzes innerhalb der BaFin dienen und dabei auch selbst stärker Position gegenüber der BaFin beziehen.

Vor diesem Hintergrund ist die durch den Referentenentwurf des BMF vorgeschlagene Stärkung des Verbraucherbeirats aus Sicht des vzbv zunächst zu begrüßen. Änderungsbedarf sieht der vzbv bei den Anforderungen an die Beiratsmitglieder sowie bei der Aufgabenbeschreibung und der Institutionalisierung.

⁴ Siehe vzbv (2023).

IV. ANMERKUNGEN ZUR STÄRKUNG DES VERBRAUCHERBEIRATS

Die Artikel 19 und 22 des vorliegenden Referentenentwurfs schlagen Änderungen an den den Verbraucherbeirat betreffenden Stellen des FinDAG sowie der Satzung der BaFin vor.

1. BESETZUNG DES BEIRATS (ARTIKEL 19 NR. 5 UND ARTIKEL 22 NR. 3A)

Die Besetzung des Beirats ist in den § 8a Abs. 2 und 3 FinDAG sowie § 8a Abs. 1 der Satzung der BaFin geregelt. Bisher bestimmt das BMF über die Berufung der Beiratsmitglieder entlang der dort enthaltenen Regelungen.

Durch die vorgeschlagenen Änderungen im FinDAG sowie die entsprechenden Folgeänderungen in der Satzung soll die BaFin die Auswahl und die Bestellung der Beiratsmitglieder im Einvernehmen mit dem BMF in Zukunft selbst übernehmen.

Mit Blick auf die Zusammensetzung des Beirats doppelten sich bisher die Regelungen des § 8a Abs. Satz 3 FinDAG und des § 8a Abs. 1 der Satzung der BaFin, wobei die Regelung der Satzung konkreter vorschreibt, wie viele Vertreter:innen welcher Akteursgruppen zu berufen sind.

Eine Inkonsistenz besteht bisher darin, dass das FinDAG die Wissenschaft, Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen, Mitarbeiter:innen außergerichtlicher Streit-schlichtungssysteme sowie das für Verbraucherschutz zuständige Bundesministerium als Akteursgruppen benennt, die Satzung der BaFin darüber hinaus aber auch die Berufung eines Vertreters oder einer Vertreterin der Gewerkschaften verlangt.

Die vorgeschlagene Neuregelung und die Streichung der konkreten Anzahl von Akteuren pro Gruppe in der Satzung erhöht zunächst die Flexibilität der BaFin bei der Besetzung des Beirats. Gleichzeitig wird durch die ausschließliche Regelung der Akteursgruppen im FinDAG die bisherige Inkonsistenz mit der Satzung aufgelöst.

Letztlich werden erstmals Anforderungen an die Qualifikation und Eignung der Beiratsmitglieder gestellt. Der neu gefasste § 8a Abs. 1 der Satzung lautet im Entwurf:

„Die zwölf Mitglieder des Verbraucherbeirats werden von der Bundesanstalt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben aus § 8a Absatz 2 FinDAG bestellt. Die Mitglieder sollen über besondere berufliche Erfahrung und Kenntnisse auf dem Gebiet des finanziellen Verbraucherschutzes verfügen, jedoch nicht der Bundesanstalt angehören. Eine gleichzeitige Mitgliedschaft in anderen Beiräten der Bundesanstalt ist möglich.“

BEWERTUNG

Aus Sicht des vzbv sind die vorgeschlagenen Neuregelungen zu begrüßen. Eine flexible und stärker an der Expertise von Akteuren ausgerichtete Besetzung des Beirats ist einer starren Besetzung vorzuziehen. Zu beachten ist, dass das Einvernehmen mit dem BMF im Konfliktfall so aufgelöst werden sollte, dass dem BMF die Letztentscheidung über eine Benennung obliegt.

Mit Blick auf die Anforderungen an die Qualifikation und Eignung der Beiratsmitglieder möchte der vzbv darauf hinweisen, dass auch die Unabhängigkeit von Anbieterinteressen ein zwingendes Kriterium sein sollte. Daher regt der vzbv an, den § 8a Abs.1 der Satzung wie folgt zu ergänzen: *„Die Mitglieder sollen über besondere berufliche Erfahrung und Kenntnisse auf dem Gebiet des finanziellen Verbraucherschutzes verfügen [und ihre Aufgaben ausschließlich im Interesse der Verbraucher:innen wahrnehmen].* Darüber hinaus sollte das Kriterium der Unabhängigkeit, insbesondere von Anbieterinteressen auch in der Gesetzesbegründung entsprechend erläutert werden.

2. AUFGABENBESCHREIBUNG UND INSTITUTIONALISIERUNG DES BEIRATS (ARTIKEL 22 NR. 3B)

Die Aufgabenbeschreibung des Beirats ist bisher in § 8a Abs. 1 Satz 2 FinDAG geregelt. Hier heißt es:

„Bei der Bundesanstalt wird ein Verbraucherbeirat gebildet. Er berät die Bundesanstalt aus Verbrauchersicht bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben.“

In der Praxis gibt der Beirat Einschätzungen zu Marktentwicklungen und weist auf Missstände hin. Dabei ist er im Wesentlichen auf die Einbindung externer Expert:innen im Rahmen der halbjährlichen Sitzungen angewiesen, an denen das Direktorium der BaFin sowie das BMF als Fachaufsicht der BaFin teilnehmen. Die BaFin ist dem Beirat gegenüber bisher nicht rechenschaftspflichtig, was die Verfolgung von Empfehlungen des Beirats im Rahmen des Aufsichtshandelns angeht.

Die Neuregelung der Aufgabenbeschreibung erfolgt durch eine Konkretisierung des § 8a Abs. 1 Satz 2 FinDAG in § 8a der Satzung der BaFin. Der neu hinzukommende Absatz 4 lautete im Entwurf:

„Der Verbraucherbeirat bringt seine Expertise zu Grundsatzfragen des Verbraucherschutzes ebenso ein wie zu neuen Entwicklungen mit absehbaren Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Verbraucherbeirat wird nach Bedarf, im Regelfall mindestens jedoch dreimal jährlich von seiner bzw. seinem Vorsitzenden oder bei Verhinderung von einem Stellvertreter bzw. einer Stellvertreterin einberufen. Bei der Vorbereitung dieser Sitzungen und Erarbeitung ggf. erforderlicher Unterlagen (z.B. Empfehlungen oder Stellungnahmen an die Bundesanstalt) wird der Beirat durch ein von der Bundesanstalt zu stellendes Sekretariat unterstützt.“

Aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass der Beirat die BaFin *„stärker als bisher auch durch inhaltliche Empfehlungen und Stellungnahmen“* beraten soll.⁵

Darüber hinaus wird der Turnus der Sitzung verändert. Statt zweimal, soll der Beirat stärker anlassbezogen, mindestens jedoch dreimal pro Jahr tagen. Zur Unterstützung seiner Tätigkeit soll die BaFin dem Beirat ein nicht näher ausgeführtes Sekretariat zur Verfügung stellen.

⁵ BMF (2023), S. 225f.

BEWERTUNG

Aus Sicht des vzbv ist die Konkretisierung der Aufgabenbeschreibung des Beirats zunächst zu begrüßen. Um der oben beschriebenen Bedeutung des Beirats für die fortlaufende Reform der BaFin besser gerecht zu werden, sollte allerdings verdeutlicht werden, dass es explizite Aufgabe des Beirats ist, die BaFin nicht nur mit Blick auf aktuelle Marktentwicklungen und Missstände, sondern auch innerhalb ihres eigenen Veränderungsprozesses hin zu einer stärker verbraucherbezogenen Sichtweise zu beraten.

Um dem Beirat diese Aufgabe zu erleichtern, sollte er über einen eigenen Etat verfügen, der die Entwicklung von Expertisen zulässt, die nicht oder nur mit erheblichem Aufwand aus dem Beirat selbst heraus mobilisiert werden können. So ließe sich angesichts des erheblichen Arbeitsaufwands auch sicherstellen, dass der Beirat die BaFin, wie in der Gesetzesbegründung vorgehen, tatsächlich stärker als bisher auch inhaltlich beraten kann.

Mit Blick auf die Bewertung der vorgeschlagenen Institutionalisierung wäre es hilfreich, das genannte Sekretariat zunächst genauer zu spezifizieren. Notwendig ist aus Sicht des vzbv eine Geschäftsstelle des Beirats außerhalb der BaFin, in der mehrere hauptamtliche Mitarbeiter:innen den Beirat auch inhaltlich unterstützen. Die Beiratsmitglieder sollten darüber hinaus zusätzlich zur Reisekostenübernahme eine Aufwandsentschädigung erhalten, die dem zeitlichen Arbeitsaufwand gerecht wird.